

¿Por qué protestan en Ecuador?

Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias

Persistentes protestas callejeras jalonaron el escenario político ecuatoriano durante junio de 2015. La propuesta gubernamental de aumentar los impuestos a las herencias y a la plusvalía gatilló la expresión de un descontento social amplio. Este artículo se pregunta por las razones que subyacen a semejante descontento cuando el gobierno cuenta todavía con altos niveles de aprobación popular. Una clave radica en la naturaleza de esa aprobación popular.

PABLO OSPINA PERALTA

■ Los hechos

Todo pareció empezar el 24 de mayo de 2015 durante el informe anual del presidente de la República ante la Asamblea Nacional. La noticia del momento fue la detención de una asambleísta del partido de gobierno por acusaciones de corrupción en la provincia de Esmeraldas, frontera con Colombia, según denuncias formalizadas por el propio gobierno. Sin embargo, Rafael Correa hizo un anuncio en ese mismo discurso que tendría más impacto político que el reconocimiento de la corrupción y la acción punitiva. Dijo que en los siguientes días presentaría dos proyectos de ley sobre impuestos. Uno buscaba cambiar el método de cálculo del impuesto a la plusvalía en la venta de terrenos, con el fin de recuperar la ganancia obtenida gracias a las obras públicas que los valorizan. El otro –llamado «Ley Orgánica para la Redistribución de la Riqueza»– aumentaba la tasa del impuesto a las herencias y donaciones a título gratuito: el proyecto comenzaba con una tasa marginal de 2,5% para las herencias sobre la fracción excedente de 35.400 dólares y llegaba

Pablo Ospina: historiador. Es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

Palabras claves: herencias, impuesto, protestas, Rafael Correa, Ecuador.

Nota: este trabajo es una versión del informe de coyuntura preparado por el autor para el Comité Ecuménico de Proyectos, Quito, julio de 2015.

a 47,5% para las herencias sobre la fracción excedente de 566.400 dólares. En el caso de los herederos indirectos, la tasa marginal aumentaba a 77,5% para los montos mayores a 849.600 dólares. Apenas presentados los proyectos a la Asamblea Nacional «con carácter urgente» –es decir que debían ser analizados, aprobados, modificados o rechazados en 30 días–, surgieron manifestaciones autoconvocadas en Quito, en la norteña y exclusiva Avenida de los Shyris, frente a la sede del partido de gobierno.

Las manifestaciones patearon el tablero político nacional y lo modificaron sustancialmente en menos de un mes. Para empezar, eran manifestaciones bastante grandes, que quizás llegaron a superar los 10.000 o 20.000 participantes en sus momentos culminantes. Pero esta masividad en sí misma no las hace diferentes de otras conocidas en meses anteriores, porque varias marchas multitudinarias venían convocándose desde fines de 2014. El ciclo de protestas, en efecto, empezó el 17 de septiembre y el 19 de noviembre de 2014 con dos movilizaciones convocadas por las centrales sindicales nacionales en contra de las reformas laborales previstas en el nuevo Código del Trabajo preparado por el Ministerio de Relaciones Laborales. El 19 de marzo y el 1º de mayo de 2015, dos nuevas marchas de rechazo convocadas por las centrales sindicales ampliaron los motivos de queja: el Decreto Ejecutivo N° 16, que busca controlar y restringir la organización de la sociedad civil; el rechazo a la supresión del aporte obligatorio anual de 40% del gobierno al sistema público de pensiones; y, más tarde, luego del 15 de mayo, la oposición a la intervención gubernamental sobre un fondo de cesantía manejado por el mayor sindicato del país, la Unión Nacional de Educadores, entre otros.

La dimensión de las protestas no era pues, en sí misma, notable. Otras características las hicieron diferentes y más problemáticas. En primer lugar, las manifestaciones se mantuvieron constantes durante una semana seguida, entre el 8 y el 15 de junio¹. De hecho, con el transcurrir de los días se hicieron cada vez más grandes. El gobierno acostumbra convocar sus propias «contramarchas» ante cada convocatoria de las organizaciones populares opositoras. Esta vez no pudieron seguir el paso diario de la protesta, no hubo la misma capacidad de respuesta. De hecho, la manifestación progubernamental convocada con motivo del regreso al país del presidente para el lunes 15 de junio en la Plaza de la Independencia resultó menos nutrida de lo esperado por el oficialismo².

1. Estefanía Celi R.: «En 34 días cambió el panorama político» en *El Comercio*, 27/6/2015.

2. Aunque no hay estimaciones fidedignas sobre la movilización, la queja del presidente por la insuficiente capacidad de movilización oportuna, numerosa y rápida es repetida; v. por ejemplo «Correa insta a seguidores a movilizarse para defender al Gobierno» en *Prensa Latina*, 27/6/2015.

Otras características también complicaron el escenario gubernamental. Aunque no fueron manifestaciones convocadas por actores políticos específicos sino que nacieron y se difundieron viralmente en las redes sociales, el primer perfil social e ideológico de las protestas era diferente del de las manifestaciones que el gobierno debió enfrentar desde septiembre de 2014. Mientras que las anteriores fueron convocadas por organizaciones sindicales, indígenas y de izquierda, el combustible que alimentaba las nuevas manifestaciones era el rechazo a los impuestos, la defensa de la familia y la oposición a políticas que llevaban al país a ser «como Cuba y Venezuela». Este perfil ideológico se hizo más variado con el pasar de los días, y de hecho se diversificó porque las organizaciones de izquierda convocaron sus propias marchas en la avenida 10 de Agosto, cerca del centro de la ciudad de Quito, lugar tradicional de las movilizaciones obreras. Rápidamente las consignas incluyeron en ambas convocatorias la queja por el autoritarismo, la soberbia y la descalificación de los opositores³. No obstante, la ocasión inicial de las protestas, el rechazo a nuevos impuestos, facilitó que los dirigentes políticos de los partidos de derecha y los gremios empresariales se convirtieran en los principales voceros del descontento en las calles. El punto culminante del matrimonio entre las manifestaciones callejeras y el liderazgo conservador fue sin duda la multitudinaria concentración convocada por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot Saadi, el 25 de junio.

El combustible que alimentaba las nuevas manifestaciones era el rechazo a los impuestos, la defensa de la familia y la oposición a políticas que llevaban al país a ser «como Cuba y Venezuela» ■

En efecto, aunque las protestas callejeras en Quito y otras ciudades no fueron inicialmente convocadas por organizaciones reconocibles, tenían un perfil de clase media, y en ambas características recordaban la rebelión que llevó a la caída del presidente Lucio Gutiérrez una década antes. Sin embargo, esta vez los políticos no fueron expulsados de la calle al asomar su cara o brindar declaraciones a la prensa. Al contrario, fueron bien recibidos, aunque hubiera algunos manifestantes que expresaban indiferencia o hastío. Así, varios políticos de oposición, incluido tardíamente el conservador alcalde de Quito, Mauricio Rodas, se hicieron presentes con sus propios grupos de partidarios y fueron tolerados. Igual que hace una década en la «rebelión de los forajidos»,

3. Una buena crónica que contrasta ambos tipos de protesta, su composición social y sus consignas es la de Redacción Plan v: «Las oposiciones, en rojo y negro» en *Plan* v, 21/6/2015.

la consigna más coreada por los manifestantes, tanto los convocados por los sindicatos como los que se dieron cita en la exclusiva Avenida de los Shyris, fue la que sentenciaba «¡Fuera, Correa, fuera!». Los líderes opositores, sean de derecha o de izquierda, dicen constantemente que no quieren que el gobierno se vaya, sino que rectifique. Pero las calles corean otra cosa.

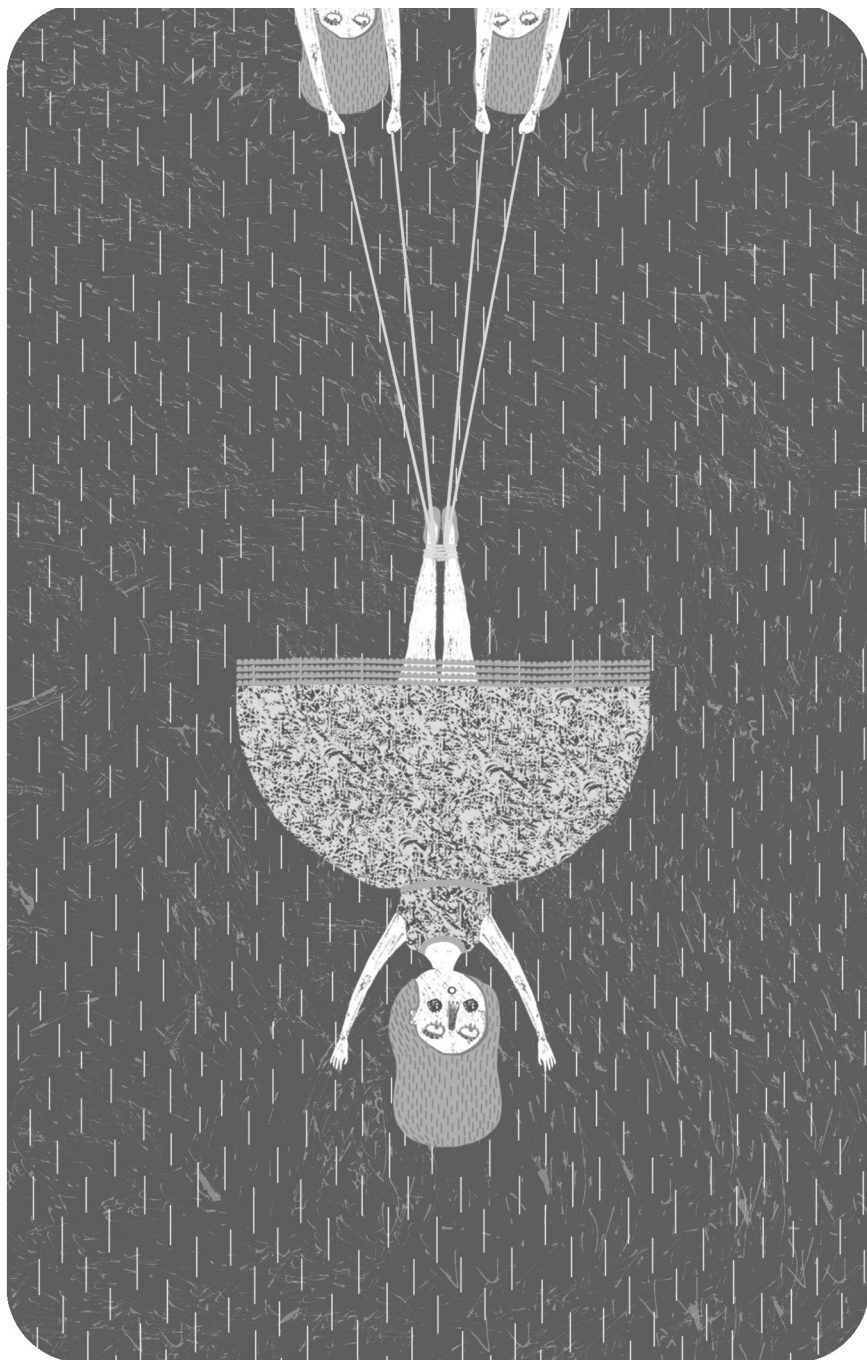
Otras manifestaciones sectoriales coexistieron y coexisten todavía con las protestas por el impuesto a las herencias y las políticas laborales. El 9 de junio, la Asamblea se allanó al veto presidencial a la Ley Especial de Galápagos, que elimina una serie de monopolios y beneficios para los residentes permanentes en las islas y que desató una desafiliación masiva de galapagueños del partido de gobierno, entre ellos, un asambleísta. El 25 de junio, el gobierno aprobó la formación de una Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada que desató la cólera de los gremios profesionales, y estos salieron masivamente a la calle y expulsaron al viceministro de Salud de una reunión en la que pretendía explicar la medida⁴. El 1^o de julio tuvo lugar en la fronteriza ciudad de Tulcán una masiva manifestación contra las restricciones de importaciones aplicadas desde inicios de año, en la que se exigían al menos compensaciones por la caída de la actividad de comercio legal. Como corolario del ambiente de protesta, el 27 de junio el todopoderoso secretario jurídico de la Presidencia, Alexis Mera, fue obligado a abandonar un exclusivo restaurante del norte de la capital por las protestas espontáneas de los clientes. Finalmente, el presidente de la República llegó a considerar la posibilidad de no asistir a la misa papal del martes 7 de julio en Quito para evitar gritos en su contra durante el multitudinario evento⁵.

■ Los significados

¿Cómo explicar semejante vuelco en la situación política ecuatoriana? El gobierno mantiene en la opinión todavía apreciables sectores a su favor. Encuestas de empresas que suelen trabajar con el gobierno sitúan la aprobación en 60%, con una caída entre 10% y 20% según la encuestadora. Encuestas de una empresa poco favorable al gobierno que plantearon una pregunta diferente y en lugar de presentar la opción de calificación de la gestión gubernamental como «buena» o «muy buena», solo ofrecen la opción «aprueba» o «no aprueba», sitúan

4. «Esta Agencia la solicitamos nosotros los médicos pero previo a un diálogo y no este mamotreto que no sirve para nada», se quejó el presidente de la Federación de Médicos de Pichincha. V. «Médicos exigen derogar decreto que crea Agencia de Calidad de Servicios de Salud» en *El Universo*, 2/7/2015.

5. «Rafael Correa pidió que no se politice la venida del papa Francisco» en *El Comercio*, 30/6/2015.



Todos coinciden en que el impuesto a las herencias y a la plusvalía es masivamente rechazado y en la caída sensible en el apoyo al gobierno ■

la aprobación en apenas 46%⁶. Todos coinciden en que el impuesto a las herencias y a la plusvalía es masivamente rechazado y todos coinciden en una caída sensible en el apoyo a la gestión gubernamental.

En un país compuesto en gran proporción por pequeños emprendimientos familiares, con relativamente pocos asalariados, no importa tanto que, como dice el gobierno, solo 2% de la población vaya a pagar el impuesto: la población aspira masivamente a tener propiedades para legar a sus hijos, incluso si en la actualidad no las tiene. Además, la tabla del nuevo impuesto propuesto no solo mostraba un interés en cobrar a los que más tienen, sino que buscaba ampliar la base de recaudación entre los sectores medios, porque reducía la base imponible de 68.880 dólares a 35.400 dólares, reducía el monto de la fracción que debía pagar más impuesto de 826.000 dólares a 566.400 dólares y aumentaba el pago en los tramos intermedios⁷.

Una de las paradojas más llamativas de toda la situación política es que el presidente Correa recordó en su discurso del 24 de mayo que a fines del año 2007 su gobierno ya había intentado introducir significativos aumentos en la tabla de impuestos a las herencias. Hace siete años, frente a la presión existente, la Asamblea tuvo que ajustar la tabla de impuestos bajándola de un máximo de 70% sobre los tramos más altos de la herencia a 35%. Según el presidente, la razón de semejante claudicación fue la desfavorable «correlación de fuerzas». En su discurso daba a entender que ahora la «correlación de fuerzas» era más favorable. En su comprensión de las cosas, la «correlación de fuerzas» se expresa en que el Poder Ejecutivo dispone ahora de un férreo control sobre la mayoría parlamentaria. La calle y las encuestas de opinión ofrecieron un brusco desmentido a sus categorías de análisis político. Los votos en el Parlamento no fallaron, fue la presión que estalló por debajo del escenario de la política formal la que complicó las cosas. El 16 de junio, preocupado por el peligro que suponía la conflictividad política para la visita del papa Francisco, prevista para el 5 de julio, el presidente Correa retiró «temporalmente» los dos

6. El diario gubernamental presentó los datos de la encuesta de Santiago Pérez, de la empresa Opinión Pública Ecuador, que hace trabajos de análisis para el gobierno: «Rafael Correa: 'Hagamos como sociedad un pacto ético y político'» en *El Telégrafo*, 26/6/2015. V. mayores detalles de esa encuesta en <www.opinionpublica.ec/blog/noticias-1/post/analisis-de-ope-126-4>.

7. He analizado este aspecto de la reforma al impuesto a la herencia en P. Ospina Peralta: «Nuestras razones para salir a la calle» en *La Línea de Fuego*, 16/6/2015.

proyectos de impuestos; finalmente, anunció en una reunión con empresarios el 26 de junio que no aplicaría la nueva tabla de impuestos para los negocios en marcha. Diferentes anuncios y un mismo resultado: retroceder en el intento de aumentar la recaudación del impuesto y «redistribuir la riqueza». Hoy por hoy, resulta poco creíble que los proyectos de ley vuelvan a ser presentados alguna vez.

En política, el retroceso no significa volver al punto de partida. La ley sobre las herencias, al tocar una fibra sensible para la mayoría popular propietaria de pequeños emprendimientos familiares, activó la manifestación pública ante otros agravios, el más grande de los cuales es el autoritarismo en la gestión gubernamental de un país poco acostumbrado a gobiernos impermeables a la negociación. Una poderosa descripción del sistema político ecuatoriano, conocido por eludir la violencia abierta, fue realizada en el apogeo de la crisis política y económica de fines de los años 90 por quien hoy es un parlamentario del partido de gobierno:

el sistema político ecuatoriano utiliza continuamente el «transformismo» para desactivar y desmontar disputas aun antes de que estas puedan polarizarse en bandos inconciliables y antagónicos que puedan destruir la convivencia cívica (...). Ese carácter (...) de la política ecuatoriana, su incrementalismo banal, su morigeración hecha de medias tintas, de soluciones al margen, de acuerdos parciales y flexibles (...) parece ser capaz de absorber y acolchonar todo costo excesivo y todo abismo de sufrimiento y sacrificio (...) a través de una lógica de evitar lo peor, de dar a todos su pequeña satisfacción, de comprarlo y venderlo todo, de dejar siempre la puerta abierta para otro negocio a la vuelta de la esquina con el enemigo de hoy (...). El fracaso de la modernización liberal en Ecuador es un testimonio de este espíritu de moderación y camaleonismo.⁸

No obstante, el súbito rechazo al «autoritarismo» y la brusca demanda de volver a las tradicionales negociaciones parciales que habían caracterizado el sistema político ecuatoriano durante el siglo xx encierran un gran interrogante: ¿por qué afectaron al gobierno hoy y no hace años? ¿Por qué, si todas las encuestas disponibles reconocían desde siempre el malestar con un estilo prepotente y soberbio encarnado por el presidente, sus efectos no estallaron antes? ¿Por qué la acumulación de descontentos y la falta de negociación con grupos corporativos particulares, como los médicos, los galapagueños o los comerciantes minoristas, se presentan hoy como un serio problema político, en lugar de haberse manifestado hace cuatro o cinco años?

8. Fernando Bustamante: «Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio» en *Ecuador Debate* N° 42, 12/1997, pp. 61-62.

Hay que empezar diciendo que esta constante negativa a las negociaciones de las políticas públicas ya le había enajenado al gobierno gran parte del apoyo de los grupos organizados y activos en la política de la calle. En general, los sindicatos, los colectivos ecologistas, las organizaciones profesionales, las nacionalidades indígenas y las asociaciones regionales se distanciaron hace tiempo de un gobierno con el que no se sienten escuchados ni protagonistas ni tratados como interlocutores legítimos. Pero esos grupos son pequeñas minorías; acti-

Los sindicatos, los ecologistas, las organizaciones profesionales, los indígenas y las asociaciones regionales se distanciaron del gobierno ■

vas y movilizables, es cierto, pero minorías al fin. ¿Qué cambió en el ánimo de las mayorías para que el apoyo al gobierno cayera tan sensiblemente y de pronto estos temas se volvieran decisivos en la valoración de la acción gubernamental?

A mi juicio, el factor decisivo ha sido el efecto acumulado de un semestre de peligrosa crisis económica. Algunos de los mayores logros económicos y sociales del gobierno ya empezaban a mostrar señales de estancamiento. Suele decirse en el recuento de los activos del gobierno que la pobreza y la desigualdad se redujeron entre 2006 y 2014. Es cierto, pero estos logros se estancaron desde 2011: la pobreza bajó de 64% a 37% entre 2001 y 2006 y desde ahí se redujo a 24% en 2014; pero desde junio de 2013 la pobreza dejó de bajar y empezó a subir lentamente (de 23% a 24%). Algo similar ocurrió con el indicador de desigualdad de ingresos: el coeficiente de Gini, que era en 2001 de 0,59, bajó a 0,54 en 2006 y luego llegó a 0,48 en 2014; desde diciembre de 2011, cuando tuvo su punto más bajo (alrededor de 0,47), primero se estancó y después comenzó a subir⁹.

La caída de los precios del petróleo y la apreciación del dólar (Ecuador no tiene moneda propia desde el año 2000) afectan tanto la inversión pública como la capacidad de importar, dos elementos claves de la popularidad gubernamental. En efecto, para evitar la sangría importadora y el creciente déficit comercial, en marzo de 2015 el gobierno diseñó un sistema de salvaguardias generalizadas (sobretasas arancelarias) que durarán 15 meses para 2.800 partidas arancelarias que representan 8.500 millones de dólares en importaciones,

9. Los datos correspondientes al periodo 2001-2006 pueden encontrarse en Banco Central del Ecuador (BCE): *Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural 2011*, Dirección de Estadística Económica, BCE, Quito, 2011; los datos de 2011 a 2014, en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC): «Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de pobreza y desigualdad», junio de 2014, disponible en <www.ecuadorencifras.gob.ec>.

con el objetivo de reducir cuando menos 2.200 millones en concepto de bienes importados¹⁰. Así, se han reducido tanto la inversión en infraestructura y servicios públicos como la oportunidad de consumo de bienes importados de los crecientes sectores medios. La paralización o el lento avance de varias obras gubernamentales, desde escuelas hasta carreteras, o el deterioro en la operación de servicios claves como la salud, donde escasean cada vez más los insumos y medicamentos que la «Revolución Ciudadana» había promocionado como gratuitos, afectan uno de los más cruciales elementos que permitían pasar por alto la percepción de autoritarismo, prepotencia o corrupción¹¹.

Es posible hacer ahora una síntesis de la tesis que sostengo: la crisis económica y sus manifestaciones inmediatas, esto es, el debilitamiento de la capacidad de inversión y las restricciones a la importación, han debilitado el contrapeso simbólico que en la percepción popular hacía que el balance de la acción gubernamental fuera positivo. En semejante contexto de crisis económica, el intento de aumentar los impuestos (y, peor aún, un impuesto que afectaba las aspiraciones de los propietarios de pequeños negocios familiares) terminó siendo percibido como una confirmación del derroche de los fondos públicos antes que como resultado de la necesidad de un proyecto de justicia social. Ante tal desequilibrio en la percepción, la sensación de agravio por la prepotencia o el autoritarismo adquiere una nueva dimensión: estos dejan de ser vistos como una molestia incómoda pero tolerable para volverse un factor más de hastío y descontento.

Una interpretación de este tipo supone una apreciación muy específica respecto a la naturaleza del apoyo popular a Correa. Trasluce la idea de una «acción racional» en los votantes y ciudadanos que pondera el costo y el beneficio, los cuantifica y saca el balance final en la cuenta del apoyo político. ¿Así funcionan las lealtades políticas de los sectores populares? No siempre, pero así trabaja la adhesión política cuando falta una adhesión emocional que toca fibras sensibles de la identidad social de los sectores subalternos. Daniel James ha sugerido que durante la época de la «resistencia peronista», tras el golpe de Estado de 1955 que desalojó a Juan Domingo Perón del gobierno, los años peronistas se convirtieron, en el recuerdo de

10. «Sobretasas arancelarias, un análisis completo. El porqué de su aplicación, características e impacto» en *Ekos Negocios*, 4/2015, disponible en <www.ekosnegocios.com/revista/pdfTemas/1195.pdf>.

11. Señal importante de la crisis es que el servicio de la deuda en 2014 superó el gasto público en educación: el primero superó los 4.900 millones, mientras el segundo apenas fue mayor a 3.600 millones de dólares. V. BCE: *Información Estadística Mensual* N° 1957, 4/2015, cuadros 2.4.2 y 2.4.3.

los sindicalistas, en sinónimo de dignidad, de derechos y del protagonismo vivo del poder de la clase trabajadora¹². Algo parecido ocurre con la adhesión afectiva al chavismo entre los sectores populares venezolanos: la identificación de los marginados alude a una relación emocional que trasciende el margen de beneficio, aunque lo integre¹³. Semejante identificación tiene ribetes amorosos y míticos que solo se explican porque, junto con los beneficios materiales, se forjó un poderoso lazo de pertenencia, de lealtad y de afecto, fundado en la sensación de un protagonismo propio y de una «incorporación» en un proyecto, protagonismo que no solo es «otorgado» como una donación graciosa por el líder, sino vivido como un pacto de construcción recíproca.

El correísmo, lleno como está del culto a la tecnocracia y al saber experto, ha tenido poco espacio para el misticismo religioso y la identificación emocional. Ni lo uno ni lo otro están completamente ausentes de la política, por supuesto, pero su presencia es finalmente marginal. Su proyecto está demasiado imbuido de acción racional, modernización técnica e imitación tecnocrática de los países económicamente exitosos, como para conectar en un nivel más profundo con las identidades populares. No hay fatalidad alguna en esa opción tecnocrática; habría podido ser diferente¹⁴. Pero el peso enorme del marketing y del saber técnico ha tendido a excluir la participación, o al menos la sensación de participación protagónica de los de abajo en el proceso de cambio. «A caballo regalado no se le miran los dientes», dice el saber popular. Pero si el caballo ha sido enteramente manufacturado por una minoría iluminada «que sabe», sin espacio para el cuidado, la devoción y la atención de «los que reciben», no es caballo al que se le perdonen fácilmente sus defectos. Si algo parece estar señalando la crisis política actual es que la adhesión popular mayoritaria al correísmo es más frágil de lo que su inusual duración haría pensar. Es frágil no porque le falten razones, sino porque tiene poca profundidad. No está alojada en las emociones y las identidades populares, zócalo más profundo de los proyectos políticos duraderos, sino en un cálculo de beneficios que, por el momento, empieza a tener saldo negativo. ☐

12. D. James: *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976* [1988], Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.

13. Un partidario de Hugo Chávez expresó así su adhesión: «El Presidente para nosotros es nuestro líder, él es, primero Jesucristo y después el Presidente. Como Dios dijo: 'si el pueblo se humillare verá la gloria de Dios', nosotros estamos humillados ante Dios y, pues, ante el Presidente que nos está apoyando», cit. en Gladys E. Villarroel y Nelson Ledezma: «Carisma y política. El liderazgo de Hugo Chávez desde la perspectiva de sus partidarios» en *Politeia* vol. 30 N° 39, 7-12/2007, p. 8.

14. Desde una perspectiva diferente a la mía, Carlos de la Torre también piensa que son compatibles la tecnocracia y el carisma «populista», pero en tensión permanente. V. «El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia?» en *Latin American Research Review* vol. 48 N° 1, primavera de 2013.